

Concertation sur le revenu universel d'activité

Mise de jeu – Collège thématique Logement

Cycle 2 – Principes et objectifs de la réforme



2 octobre 2019

SOMMAIRE

PRESTATIONS SOCIALES DE SOLIDARITÉ : COMMENT PRENDRE EN COMPTE LA DIMENSION DU LOGEMENT ? 4

- 1. Les prestations sociales de solidarité doivent répondre à des objectifs généraux : assurer un revenu décent, être lisibles et garantir le gain au travail..... 4**
 - 1.1. *Rappel des objectifs généraux assignés à une prestation sociale de solidarité..... 4*
 - 1.2. *Trois grands modèles sont possibles pour y répondre : avantages et inconvénients d'une prestation individualisée, quasi-individualisée ou conjugalisée 4*

- 2. Ces objectifs doivent être déclinés pour prendre en compte les enjeux de la politique du logement 6**
 - 2.1. *Assurer un revenu décent pour se loger décentement..... 6*
 - 2.2. *Suivre des règles lisibles..... 8*
 - 2.3. *Garantir que le travail paye de la même façon quelle que soit la situation de logement..... 9*
 - 2.4. *Une aide au logement nécessairement familialisée 9*
 - 2.5. *Un supplément logement identifié pour permettre son rattachement à des objectifs propres en matière de politique du logement..... 9*

- 3. Les aides personnelles au logement à l'aune des qualités que l'on attend d'un système de solidarité intégrant la dimension logement : quel bilan ?..... 10**
 - 3.1. *Des aides qui permettent de réduire le taux d'effort des locataires..... 10*
 - 3.2. *Un barème peu lisible 13*
 - 3.3. *Un barème qui ne garantit pas que le travail paye de la même façon pour tous .. 14*
 - 3.4. *Un instrument au service de la politique du logement..... 15*

Fruit de l'histoire de notre modèle social qui s'est constitué par ajouts successifs, notre système de solidarité comprend dix minima sociaux, couvrant au total 7 millions de personnes (les ayant-droit et leurs familles). Si on ajoute aux minima sociaux la prime d'activité et les aides personnelles au logement, il apparaît qu'une personne sur quatre résidant en France (soit plus de 15 millions de personnes) appartient à un ménage qui touche au moins l'une de ces prestations sociales de solidarité, sous condition de ressources. Celles-ci sont partiellement cumulables et ont chacune des règles différentes en matière d'éligibilité, de calcul et de prise en compte des ressources du ménage.

L'intrication de ces prestations génère parfois des différences de traitement difficiles à justifier du point de vue de l'équité, ainsi que des situations – minoritaires - où l'intéressement au travail, c'est-à-dire le gain effectif de revenu pour les personnes qui retrouvent un emploi ou travaillent davantage, reste faible ou nul.

Créées pour répondre à des situations de précarité et de fragilité, les prestations sociales de solidarité constituent un filet de sécurité indispensable pour garantir un niveau de vie minimal à chacun. Pourtant, le manque de cohérence et de lisibilité du système génère du non-recours de la part de personnes qui ne comprennent pas leurs droits. En outre, il alimente un sentiment d'injustice, voire des soupçons d'abus de la part de certains bénéficiaires. Ces insuffisances minent la confiance de nos concitoyens dans notre système de solidarité.

*

Le premier cycle de concertation, dédié aux « constats », visait à dresser un état des lieux de notre système de soutien au revenu des ménages modestes en France. Les collèges « Associations », « Partenaires sociaux » et « Territoires » se sont réunis une première fois les 20 et 21 juin et une deuxième fois le 9 juillet. Les mises de jeu fournies pour ces réunions ont présenté les caractéristiques et les limites du système actuel, les outils disponibles pour mesurer le niveau de vie et la pauvreté, et l'état présent des connaissances en matière de non-recours aux droits.

*

Le deuxième cycle de concertation porte sur les objectifs et les principes de mise en œuvre que doit porter la réforme du revenu universel d'activité. Parce qu'une réforme d'une telle envergure imposera inévitablement de procéder à des arbitrages, il importe de définir et de prioriser les critères au regard desquels seront analysés les avantages et les inconvénients de chaque option.

S'il est clair que le revenu universel d'activité a vocation à soutenir le revenu des ménages modestes, il est indispensable de préciser ce premier objectif (quel niveau d'aide pour quel public ?) et de réfléchir aux autres objectifs poursuivis (équité, assurance du gain au travail, lisibilité...) et aux principes qui en découleront (prise en compte ou non de la situation familiale, intéressement au travail...).

La présente mise de jeu traite de l'articulation des principes et des objectifs généraux de la réforme avec la nécessité, dans le cadre de l'évolution future de notre système de prestations sociales de solidarité, de tenir compte des problématiques spécifiques liées au logement.

PRESTATIONS SOCIALES DE SOLIDARITÉ : COMMENT PRENDRE EN COMPTE LA DIMENSION DU LOGEMENT ?

1. Les prestations sociales de solidarité doivent répondre à des objectifs généraux : assurer un revenu décent, être lisibles et garantir le gain au travail

1.1. Rappel des objectifs généraux assignés à une prestation sociale de solidarité

- Assurer un soutien à toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes pour atteindre un revenu décent. Ceci signifie en particulier que la prestation est dégressive avec les ressources de la personne, jusqu'à s'annuler au-delà d'un certain niveau de ressources. Ce revenu décent peut être défini en fonction du seuil de pauvreté ou en fonction d'un budget de référence. Son niveau pourrait aussi dépendre de la réalité des perspectives que chacun a de disposer d'un meilleur revenu en sortant de sa situation présente par l'activité :
 - Si ces perspectives sont fortes, un revenu décent pourrait s'assimiler à celui qui assure, de façon temporaire, les besoins vitaux de la personne ;
 - Si ces perspectives sont faibles, le revenu décent pourrait être plus élevé.
- Suivre des règles lisibles, qui soient compréhensibles par tous et assurent une forme d'équité, en montrant de façon transparente comment sont prises en compte les spécificités de la situation de chacun.
- Faire en sorte que le travail paye systématiquement, pour des raisons d'équité et de cohérence. Mais aussi pour encourager l'activité, qui, pour celles et ceux qui peuvent travailler, constitue une voie privilégiée de sortie durable de la pauvreté et de la précarité.

1.2. Trois grands modèles sont possibles pour y répondre : avantages et inconvénients d'une prestation individualisée, quasi-individualisée ou conjugalisée

Dans un souci d'équité, le montant de ce revenu minimum garanti varie selon certaines caractéristiques de la personne – ou du ménage auquel il appartient. De nombreuses options sont possibles pour définir les règles de calcul du montant de l'aide accordée. La question la plus structurante est : faut-il considérer les ressources de l'individu ou celle du couple pour décider de l'éligibilité à la prestation ?

Trois grands modèles sont envisageables (cf tableau 1) :

- la prestation individualisée, versée à l'individu en fonction des ressources de l'individu ;
- la prestation quasi-individualisée, versée à l'individu en fonction à la fois de ses ressources propres et de celles du ménage auquel il appartient ;
- la prestation conjugalisée/familialisée, versée au ménage en fonction des ressources du ménage.

Tableau 1 : Prestations de solidarité : proposition de typologie

Caractéristiques		Prestation individualisée	Prestation quasi-individualisée	Prestation conjugalisée/familialisée
Éligibilité à l'aide (plafond)		En fonction des revenus de l'individu	En fonction des revenus de l'individu et du ménage	En fonction des revenus du ménage
Versement de l'aide		À l'individu	À l'individu	Au ménage
Montant de l'aide		Complète les revenus de l'individu jusqu'à un certain seuil	Complète les revenus de l'individu jusqu'à un certain seuil	Complète les revenus du ménage jusqu'à un certain seuil
Prise en compte des personnes à charge dans le barème	OUI	Via une échelle d'équivalence (majoration du plafond de ressource et/ou du montant garanti).		
	NON	D'autres prestations dédiées (allocations familiales), non comprises dans la base ressources, viennent s'ajouter à la prestation de solidarité		

Un document de mise de jeu (collèges pléniers) est consacré à cette question. On se limitera ici à en rappeler les principaux enseignements.

Chacun des trois modèles présente des avantages et des inconvénients, que l'on peut analyser au travers d'une grille de lecture comptant quatre critères :

- équité et d'efficacité redistributive : la prestation conjugalisée/familialisée est la plus efficiente car elle cible mieux les personnes les plus pauvres à enveloppe budgétaire donnée ;
- gain au travail : les trois modèles favorisent au sein d'un couple la mono-activité, mais pas de la même façon : l'incitation est forte dans le cas d'une prestation individualisée, faible dans le cas d'une prestation conjugalisée/familialisée, la prestation quasi-individualisée se situant dans une position intermédiaire ;
- égalité femmes-hommes : aucun modèle ne se détache clairement, car chaque modèle emporte des conséquences qui peuvent en un sens défavoriser les femmes ;
- neutralité de la puissance publique vis-à-vis de la vie privée : la prestation quasi-individualisée ressort comme celle où la puissance publique est la plus intrusive (contrôle de la situation familiale et avantage financier à la mise en couple).

Il reste qu'en pratique, un système de prestations de solidarité ne présente généralement pas des caractéristiques aussi tranchée. Cette typologie est utile car la grille de lecture qu'elle fournit permet de réfléchir aux conséquences portées par tel ou tel barème.

Tableau 2 : Synthèse des propriétés de chaque modèle selon les quatre critères de décision

Critère de décision	de	Conjugalisation/ familialisation	Quasi-individualisation	Individualisation
Équité et caractère redistributif	et	Prise en compte directe du niveau de vie (++)	Prise en compte du niveau de vie seulement via le plafond (-)	Pas de prise en compte du niveau de vie (--)
Gain au travail	au	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Pas d'incitation à la mono-activité si bonus individuel (-)	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité (-)	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité encore davantage (--)
Égalité femmes-hommes		Moindre gain au travail qui ne concerne pas plus les femmes que les hommes MAIS versement au « chef de famille » (?)	Même chose que individualisation (?)	Avantage pour les femmes : « gain net » ; pouvoir de négociation accru ; bénéfique en propre (autonomie) ; choix de travailler ou non MAIS « salaire maternel », incitation au retrait du marché du travail (?)
Neutralité vis-à-vis de la vie privée		Neutralité financière entre les situations MAIS contrôle de la situation familiale (?)	Contrôle de la situation familiale via le plafond, incitation à la vie en couple (--)	Pas de contrôle de la situation familiale MAIS Incitation à la vie en couple (?)

2. Ces objectifs doivent être déclinés pour prendre en compte les enjeux de la politique du logement

2.1. Assurer un revenu décent pour se loger décentement

S'agissant de l'objectif de revenu décent, le montant de revenu à garantir est une question politique qu'il est difficile de trancher objectivement. Plusieurs études ont cherché à évaluer un niveau souhaitable de ressources, dans une approche minimaliste centrée sur la satisfaction des besoins vitaux d'un individu (logement, alimentation et vêtement) ou dans une approche plus extensive intégrant également les dépenses nécessaires au bien-être (participation à la vie sociale et culturelle).

Afin que le revenu décent corresponde à la situation réelle vécue par le bénéficiaire, ces études recommandent de tenir compte de :

- la configuration familiale (personne seule, vivant en couple, avec ou sans enfant), pour tenir compte de l'existence d'économies d'échelle sur certaines dépenses partiellement mutualisables ;

- la situation vis-à-vis du logement (propriétaire, locataire du parc social, locataire du parc privé, pour tenir compte de différences de coût du logement) ;
- la situation vis-à-vis du marché du travail (pour tenir compte de coûts supplémentaires liés à la reprise d'une activité) ;
- voire de la situation géographique (pour tenir compte de différences de coût de la vie suivant le lieu de résidence, ces différences tenant pour beaucoup aux différences de coût du logement selon l'endroit où l'on habite).

Parmi les quatre critères susceptibles d'influer sur la définition d'un revenu décent, deux relèvent donc clairement de la dimension « logement ». Le logement est d'ailleurs une dimension-clé de la mesure de la pauvreté en conditions de vie par l'Insee (cf. encadré 1).

Encadré 1 – Les difficultés de logement au cœur de la mesure de la pauvreté en conditions de vie

La pauvreté en conditions de vie est mesurée par l'Insee en regroupant quatre dimensions, que sont l'insuffisance de ressources, les retards de paiement, les restrictions de consommation et les difficultés de logement. Chacune de ces dimensions recouvre elle-même plusieurs privations potentielles, et un ménage est considéré comme pauvre en conditions de vie lorsqu'il fait l'expérience d'au moins huit difficultés parmi vingt-sept.

Au total, neuf difficultés de logement potentielles sont identifiées par l'Insee :

- logement de petite taille ;
- logement trop petit par rapport au nombre de personnes dans le ménage ;
- absence de salle-de-bain ;
- absence de toilettes ;
- absence d'eau chaude courante ;
- absence de système de chauffage ;
- difficulté à chauffer le logement ;
- logement trop humide ;
- logement trop bruyant.

De surcroît, le revenu décent ne doit pas seulement permettre à toute personne de se loger, il doit assurer à toute personne de pouvoir se loger décentement.

Le « droit à un logement décent », affirmé par le Parlement européen en 1987, a été reconnu en France comme droit fondamental depuis la loi Quillot du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, comme principe à valeur constitutionnelle en 1995, puis a été consacré en 2007 comme droit-créance par le vote de la loi sur le droit au logement opposable (DALO). Par cette dernière, l'État français garantit « *le droit à un logement décent et indépendant [...] à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière [...] n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* ».

Les éléments constitutifs de ce qu'est un « logement décent » ont eux-mêmes été inscrits en 1989 dans la loi, d'après laquelle « *le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé, exempt de toute infestation d'espèces nuisibles et parasites, répondant à un critère de performance énergétique minimale et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation* ».

2.2. Suivre des règles lisibles

S'agissant de la lisibilité de la prestation, il est d'abord nécessaire qu'un système de prestations sociales de solidarité présente clairement sa politique de soutien à l'accès de tous au logement. Cela suppose de mettre en évidence le supplément d'aide accordé aux locataires par rapport aux propriétaires. En effet, à ressources monétaires identiques, en particulier lorsqu'elles sont faibles, le reste à vivre d'une personne qui doit verser un loyer pour se loger n'est pas le même que celui d'une personne qui est propriétaire de son logement¹.

Ensuite, cela nécessite que ce supplément d'aide au titre du logement (« supplément logement ») dépende d'un barème dont la logique soit compréhensible par chacun, aussi bien en termes d'éligibilité que de modalité de calcul. À cet égard, plusieurs questions se posent.

- Le supplément logement doit-il seulement être versé aux ménages locataires, avec un montant unique qui reflète le surcoût par rapport à un propriétaire ? Ou faut-il opérer une distinction entre ménages propriétaires accédant à la propriété et ménages propriétaires non accédant, au motif que les premiers ont des traites à payer au titre de leur emprunt immobilier ? Il s'agit ici de trouver un juste équilibre entre, d'une part, soutenir tous les ménages modestes contre la pauvreté, en considérant que certains propriétaires accédant peuvent rencontrer des difficultés de parcours alors qu'ils sont engagés pour rembourser un emprunt lourd sur une longue période, et, d'autre part, tenir compte du fait que l'achat d'un bien immobilier est une démarche d'*investissement* engagée par les ménages qui ont choisi de consentir un effort d'*épargne* dans la durée pour se constituer un patrimoine.
- Ce supplément doit-il dépendre du lieu de résidence, de façon à tenir compte des différences de coût du logement sur le territoire ? Si oui, avec quel degré de finesse ? L'avantage de prendre en compte cette dimension permet de cibler les besoins des ménages d'une manière plus juste. En même temps, plus un système est découpé de manière précise, plus il est complexe et plus il nécessite d'être mis à jour régulièrement pour refléter les variations de marché, au risque de contribuer à créer des déséquilibres et de nouvelles injustices.
- Le supplément logement doit-il dépendre du niveau précis de loyer dont s'acquitte le locataire ou bien doit-il rester forfaitaire ? La première option permet de mieux tenir compte du coût réel du logement. Mais la seconde option offre *a priori* un espace de liberté supplémentaire au ménage pour choisir son lieu de résidence : il peut préférer un logement plus coûteux mais proche de son lieu de travail, ou un logement plus excentré et moins coûteux, tout en disposant du restant de l'aide pour prendre en charge les coûts induits en termes de transport.
- *Dans le cas où ce supplément ne tiendrait pas compte du niveau de loyer précis dont s'acquitte le locataire (cf. supra), faudrait-il opérer une distinction entre ménages locataires dans le parc privé et ménages locataires dans le parc HLM, au motif que les seconds s'acquittent de loyers inférieurs aux premiers alors qu'ils peuvent être dans la même situation en termes de ressources ? Cette distinction pourrait alors se justifier pour des critères d'équité. Dans le même temps, elle ne réglerait pas tous les cas d'iniquité, car les locataires au sein d'un même parc peuvent faire face à des situations très différentes d'un bailleur à l'autre.*

¹ Un propriétaire accédant, qui n'a pas encore fini de rembourser son crédit immobilier, supporte les charges de remboursement de son emprunt immobilier, mais il s'agit ici d'un acte d'épargne qui lui permet d'augmenter son patrimoine.

2.3. Garantir que le travail paye de la même façon quelle que soit la situation de logement

Étant donné l'importance des aides au logement dans les ressources des ménages les plus modestes, il est nécessaire de tenir compte de la dégressivité des aides au logement pour vérifier que le système de prestations sociales garantit bien un gain au travail à chaque bénéficiaire.

De surcroît, il est souhaitable que le barème ne conduise pas à rémunérer davantage le travail dans certaines situations de logement (lorsqu'on est propriétaire par exemple).

L'objectif est d'assurer la cohérence globale du système en cas de reprise d'activité. Pour garantir que le travail paye de la même façon pour tous, il faut concevoir un système où l'on peut connaître la dégressivité *totale* des aides de solidarité versées lorsque le revenu du travail augmente. En particulier, il faut s'assurer que la dégressivité du supplément logement (qui ne concerne aujourd'hui que les locataires) ne s'enclenche pas en même temps que la dégressivité de l'aide accordée pour soutenir le reste à vivre hors dépenses de logement (aujourd'hui, le RSA, versé aux propriétaires comme aux locataires). Si ces deux dégressivités se cumulent, l'impact sur le gain au travail devient considérable.

Logiquement, un système conçu de cette façon conduit nécessairement à ce que l'aide spécifiquement accordé au titre du logement bénéficie à des ménages locataires dont les ressources, même si elles restent modestes, se situent bien au-delà des seuils rendant éligibles à cet ultime filet de sécurité.

2.4. Une aide au logement nécessairement familialisée

Plusieurs types de modèles (individualisé, quasi-individualisé ou conjugalisé) sont envisageables pour bâtir un système de prestations de solidarité et ce choix est fondamental (cf. *supra*). Cependant, quel que soit le choix retenu, il semble inévitable que le supplément d'aide accordée au titre du logement, lui, soit assis sur un barème conjugalisé et même familialisé.

En effet, parmi toutes les dépenses de consommation, les dépenses de logement sont indubitablement celles sur lesquelles existent des économies d'échelle les plus élevées : il n'est pas nécessaire de disposer d'un logement deux fois plus grand lorsque l'on vit en couple pour disposer d'un confort équivalent à celui d'une personne seule, donc le montant de prestation n'a pas besoin d'être doublé. Adopter un barème individualisé ou quasi-individualisé pour l'aide au logement conduirait à des situations inéquitables évidentes et ne permettrait pas de cibler efficacement l'aide sur les ménages qui sont en difficulté pour faire face à leurs dépenses de logement.

2.5. Un supplément logement identifié pour permettre son rattachement à des objectifs propres en matière de politique du logement

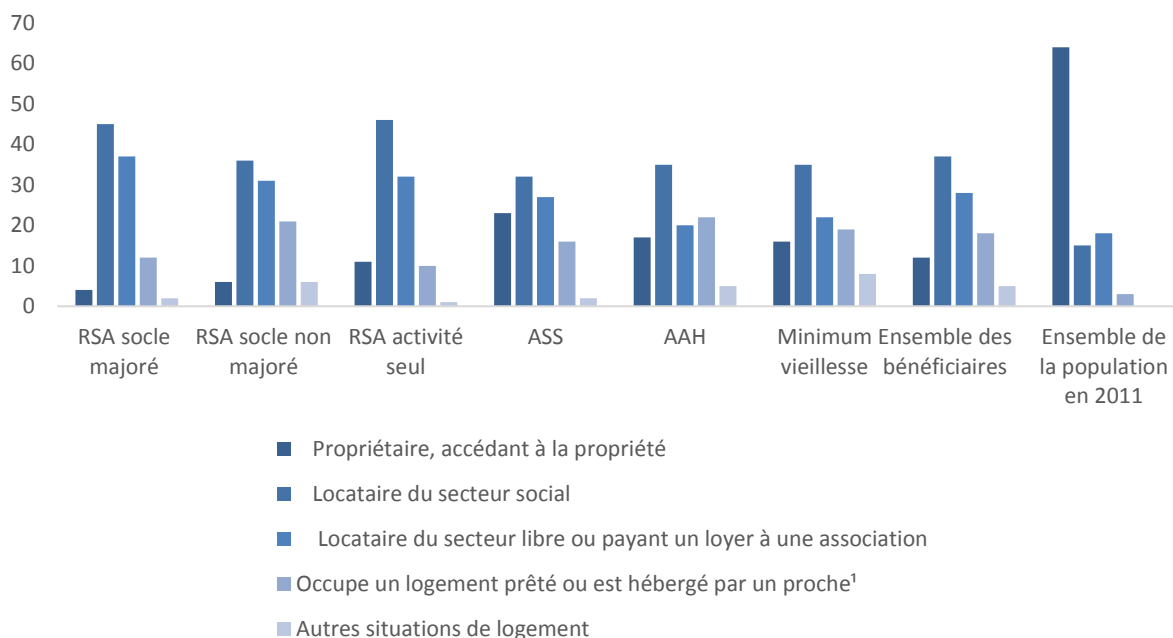
Le supplément d'aide dédié au logement doit être clairement identifié au sein du système de prestations sociales de solidarité. Cela permet d'en faire un objet spécifique, dédié au déploiement d'une politique publique active et ciblée en faveur du logement. Par exemple, ce supplément peut faire l'objet d'un mécanisme de tiers-payant au bénéfice du bailleur, de façon à faciliter l'accès des ménages modestes au marché locatif en apportant une garantie de paiement aux propriétaires. Il peut aussi constituer un levier puissant de lutte contre les logements insalubres, si des règles de suspension des aides aux propriétaires concernés, voire de sanction, sont mises en place.

3. Les aides personnelles au logement à l'aune des qualités que l'on attend d'un système de solidarité intégrant la dimension logement : quel bilan ?

3.1. Des aides qui permettent de réduire le taux d'effort des locataires²

Les dépenses de logement, notamment celle des locataires, ont nettement augmenté depuis les années 1980. Ce mouvement n'est pas lié qu'à l'évolution du coût du logement : sur longue période, l'amélioration de l'habitat et des conditions de logement est sensible. Parallèlement, la composition sociale des locataires a évolué, les ménages les plus aisés se dirigeant vers l'accession à la propriété, si bien que le niveau de vie des ménages locataires, relativement à celui des propriétaires s'est dégradé au fil du temps. En particulier, les bénéficiaires des minima sociaux sont bien plus souvent locataires que le restant de la population (sept sur dix le sont, contre à peine quatre sur dix parmi l'ensemble des ménages, cf. graphique 1).

Graphique 1 : Situation face au logement des bénéficiaires des minima sociaux en 2012



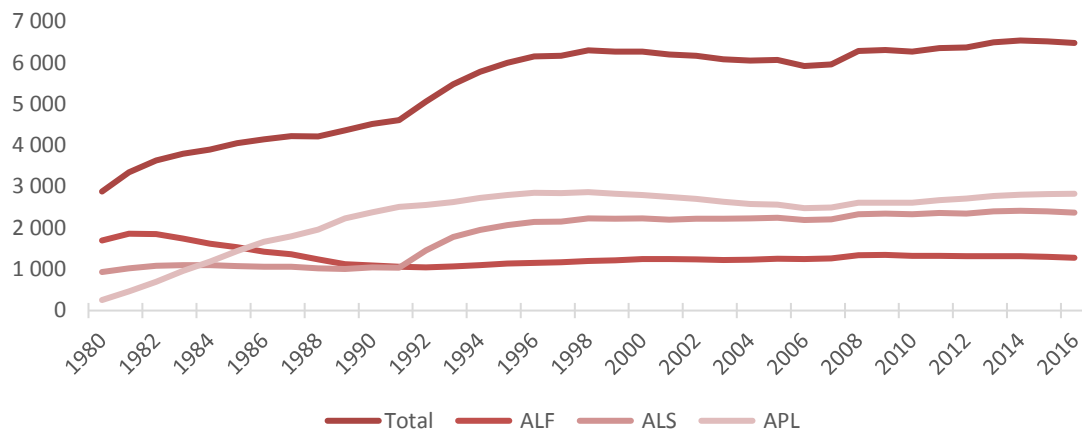
Source : DREES.

La politique gouvernementale en faveur du logement combine aides à la pierre et soutien au logement des ménages les plus modestes par le versement d'aides financières dégressives avec le revenu. L'aide au logement familial (ALF), créée en 1948, a été complétée en 1971 par l'aide au logement social (ALS) pour les catégories non familiales. En 1977 a été créée l'aide personnalisée au logement (APL), destinée aux locataires ainsi qu'aux accédant à la propriété de biens immobiliers financés dans un cadre conventionné avec l'État. Sous l'effet des réformes successives des années 1990 et 2000, le champ des bénéficiaires des aides au logement s'est nettement étendu (cf. graphique 3), en particulier par le biais de l'élargissement des APL en direction des étudiants.

² Voir l'étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du Ministère de la Santé et des Solidarités, « Conditions et dépenses de logement selon le niveau de vie des ménages », publiée en février 2019.

Désormais, le système d'aides personnelles au logement bénéficie à plus de 6,5 millions de foyers en France, soit 13,5 millions de bénéficiaires au total, avec une aide moyenne de l'ordre de 270 € par mois. Quatre locataires sur dix en France bénéficient d'une aide personnelle pour se loger.

Graphique 2 : Evolution du nombre de bénéficiaires d'aides au logement de 1980 à 2016



Source : DREES.

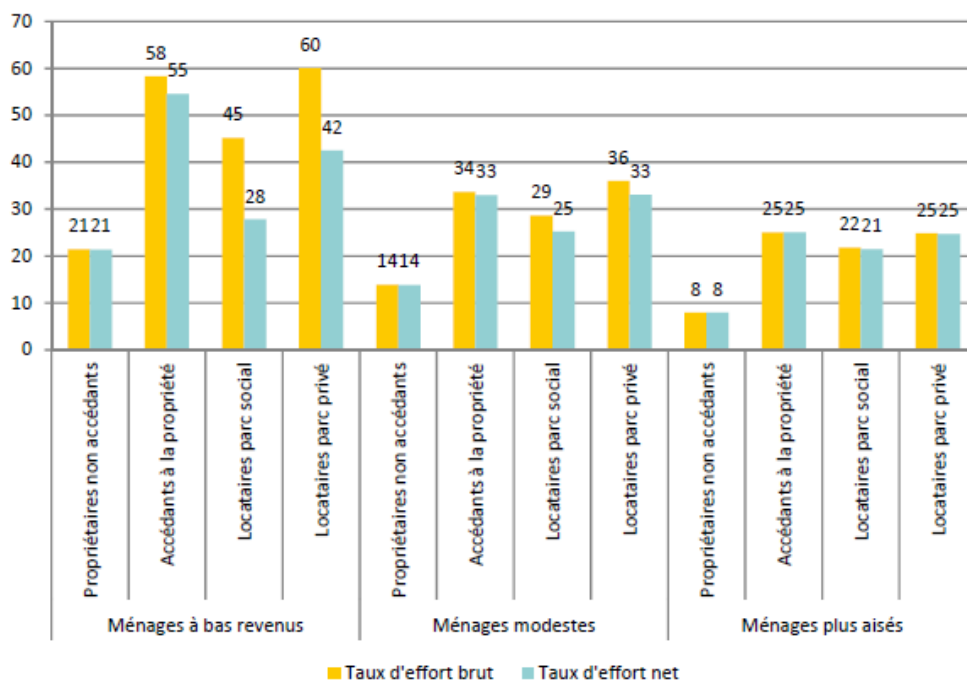
Aujourd'hui, les aides personnelles au logement permettent effectivement de diminuer nettement les taux d'effort des ménages modestes (cf. graphique 3).

Plus précisément, si l'on divise la population des ménages en trois groupes, on observe que :

- les dépenses de logement des ménages « à bas revenus » (les 20 % en bas de l'échelle des niveaux de vie) locataires représentent en moyenne, *avant aides au logement*, 45 % de leurs revenus (taux d'effort brut) s'ils sont logés dans le parc HLM et jusqu'à 60 % s'ils sont logés en parc privé ;
- ces mêmes taux d'effort bruts s'élèvent encore à 29 % dans le parc HLM et 36 % dans le parc privé en moyenne pour les ménages « modestes » (les 20 % se situant juste au-dessus sur l'échelle des niveaux de vie) locataires ;
- ils reviennent en moyenne à 22 % et 25 % pour les ménages plus aisés (les 60 % les plus aisés sur l'échelle des niveaux de vie).

Une fois prises en compte les aides au logement (taux d'effort net), les taux d'effort diminuent en moyenne de 17 à 18 points pour les ménages à bas revenus locataires (à 28 % dans le parc HLM et à 42 % dans le parc privé), et de 3 à 4 points en moyenne pour les ménages modestes (à 25 % dans le parc HLM et à 33 % dans le parc privé).

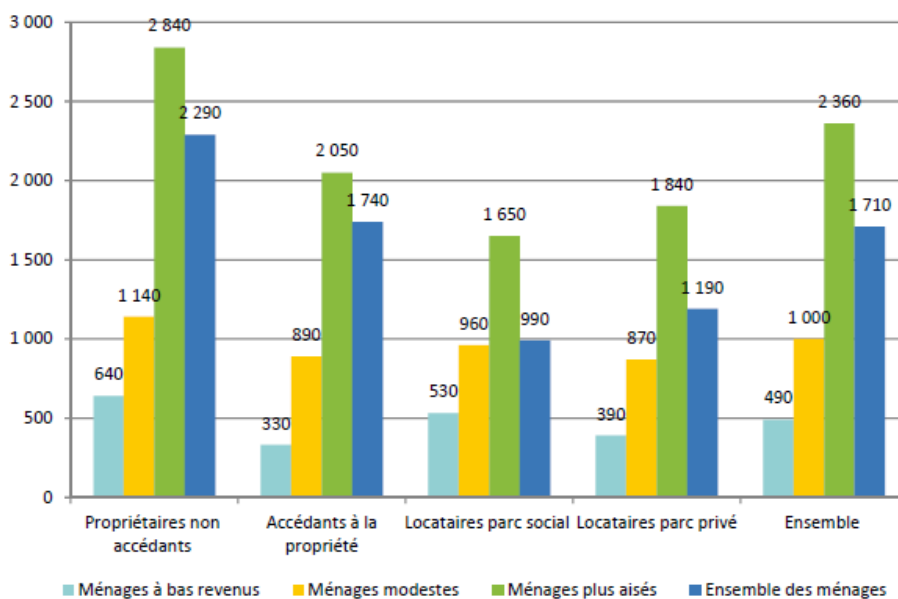
Graphique 3 : Taux d'effort brut et net agrégés selon le statut d'occupation et le niveau de vie des ménages (en %)



Source : Calculs DREES, enquête logement 2013. Nota : le taux d'effort net tient compte des aides au logement.

Le taux d'effort net fourni par les ménages locataires du parc privé demeure nettement plus important que celui des locataires du parc HLM, en particulier chez les ménages à bas revenus. Cela se traduit par des « reste à vivre » beaucoup plus faibles en moyenne pour les premiers que pour les seconds (390 € versus 530 € par mois et par unité de consommation, cf. graphique 4).

Graphique 4 : « Reste à vivre » selon le statut d'occupation des ménages et le niveau de vie (en €)

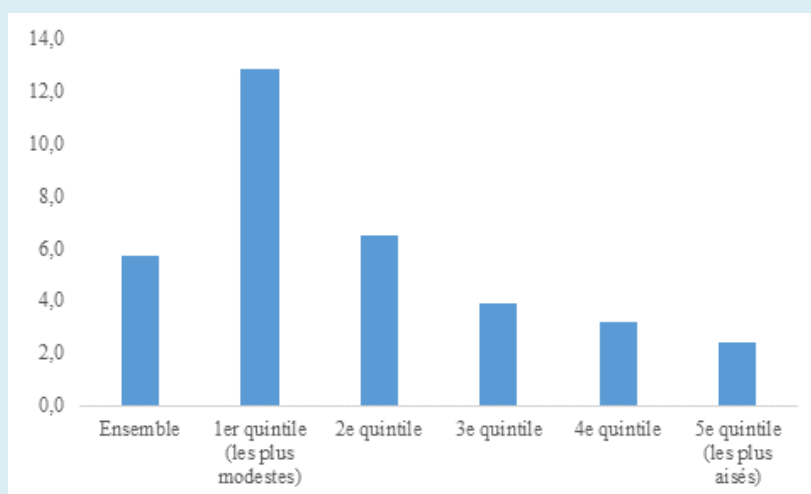


Source : calculs Drees, enquête logement 2013. Nota : le reste à vivre désigne le revenu mensuel moyen après dépenses nettes de logement, par UC.

Encadré 2 – Qualité du logement : des difficultés circonscrites, mais qui demeurent prégnantes pour une partie des ménages plus modestes

En 2017, 5,7 % des ménages sont considérés comme concernés par des difficultés de logement, ce qui signifie qu'ils rencontrent au moins trois des neuf privations potentielles liées au logement identifiées par l'Insee (cf encadré 1). Ces difficultés sont plus fréquentes parmi les ménages les plus modestes, puisqu'elles concernent 13 % des ménages du premier quintile de niveau de vie.

Graphique 5 : Part de ménages rencontrant des difficultés de logement selon leur niveau de vie en 2017 (en %)



Source : Insee, enquête Statistiques sur les Ressources et les Conditions de Vie (SRCV) 2017.

3.2. Un barème peu lisible

D'une façon générale, le système actuel de prestations sociales de solidarité frise l'illisibilité (nombre de prestations, complexité des barèmes et des règles de cumuls).

A cet égard, les mécanismes régissant les aides au logement sont aujourd'hui particulièrement difficiles à appréhender. Même si le barème des trois aides au logement a été unifié dans le cas de locataires (il ne l'est pas pour les propriétaires accédant ni pour les personnes vivant en établissement), ce barème reste particulièrement complexe et il interagit avec d'autres prestations.

En particulier, l'importance de la dégressivité de l'aide lorsque le revenu du travail augmente dépend de la composition familiale et du niveau de loyer. Autrement dit, le gain au travail n'est pas le même pour tous : il dépend directement de la situation familiale et il dépend même du niveau de loyer que l'on acquitte. En pratique, le barème des aides au logement et son interaction avec les autres prestations de solidarité est tellement complexe que le gain au travail est quasiment impossible à calculer précisément.

Par ailleurs, le barème des aides au logement dépend, via ses loyers plafonds, de zones géographiques de résidence. Il dépend également du fait d'être locataire en parc HLM ou en parc privé depuis que lui a été intégrée la réduction de loyer de solidarité (RLS).

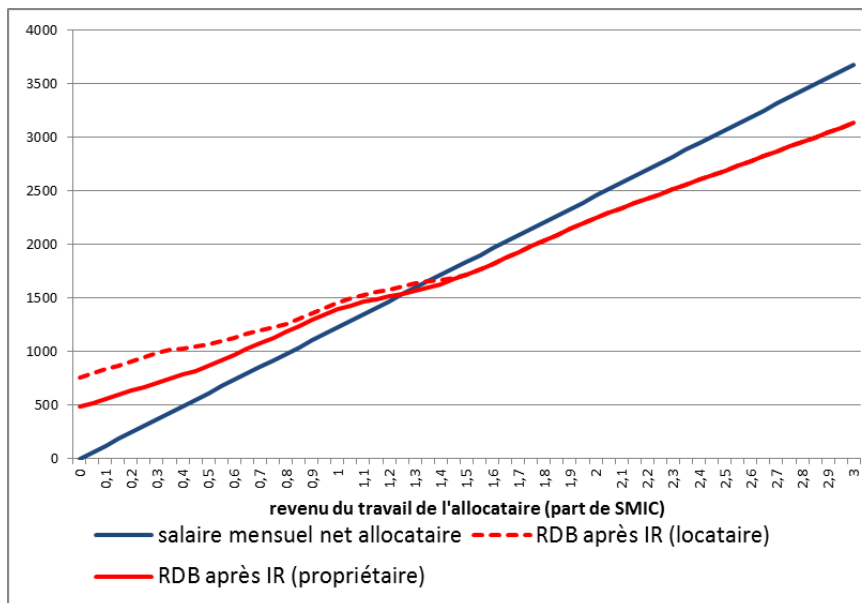
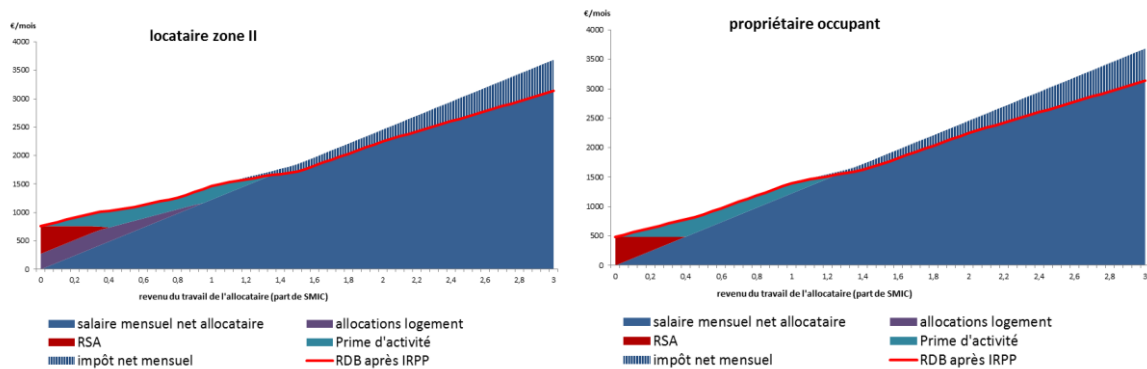
Enfin, les aides personnelles au logement sont totalement cumulables avec l'AAH et l'ASPA, mais elles conduisent à réduire le RSA d'un montant forfaitaire (dit « forfait logement »).

3.3. Un barème qui ne garantit pas que le travail paye de la même façon pour tous

Aujourd'hui, les mécanismes d'intéressement mis en place assurent que le « travail paye » dans la plupart des cas. Toutefois, cette incitation demeure moins forte pour les locataires (et les propriétaires accédant), qui perçoivent des aides personnelles au logement décroissantes avec le revenu au-delà d'un certain niveau de ressources, que pour les propriétaires non accédant, qui ne sont pas affectés par cette dégressivité, qui vient s'ajouter le cas échéant à celle des minima, puisqu'ils ne perçoivent pas d'aide au logement (cf. graphiques 6, 7 et 8).

Par exemple, sous la législation en vigueur début 2019, dans le cas d'une personne seule initialement sans activité, la reprise d'un travail à temps partiel rémunéré à hauteur de 0,85 SMIC, augmentera son revenu disponible de 755 € par mois elle est propriétaire occupant son logement ; mais l'augmentation sera de 547 €, soit 208 € de moins, si la personne est locataire de son logement.

Graphiques 6, 7 et 8 : Le travail ne paye pas de la même façon selon qu'on est locataire ou propriétaire occupant



Même si les mécanismes d'intéressement mis en place assurent que le « travail paye » dans la plupart des cas, « dans la plupart des cas » ne signifie pas « dans tous les cas ». De fait, le gain à travailler peut s'avérer faible, voire nul, pour certains allocataires de l'ASS et de l'AAH, ainsi que pour leurs conjoints

éventuels. Ces cas indésirables se produisent lorsque les individus concernés cumulent plusieurs aides de solidarité, dont une aide personnelle au logement : la dégressivité du soutien monétaire dont ils bénéficient en cas d'augmentation de revenus du travail est la somme de la dégressivité de chacune d'elles, si bien qu'elle atteint des niveaux particulièrement élevés.

3.4. Un instrument au service de la politique du logement

Si les aides au logement visent en premier lieu à solvabiliser les ménages à revenus modestes, pour favoriser leur accès au logement et leur maintien dans le logement, ces aides créent aussi un cadre pour déployer des politiques connexes.

Tout d'abord, en assurant le paiement (direct dans le cas du tiers-payant) d'une part du loyer, les aides permettent de réduire le risque d'expulsion locative en cas de difficulté de paiement des locataires. Des mesures de prévention des expulsions accompagnent ce dispositif, via l'intervention de la CCAPEX (commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives), qui est saisie par le bailleur au moins deux mois avant que ne soient engagées les procédures d'expulsion. Elle permet notamment d'élaborer un plan d'apurement de la dette des ménages locataires en situation d'impayé, en contrepartie du maintien des aides. L'objectif de la politique de prévention des expulsions est d'agir le plus en amont possible pour éviter que la situation des ménages ne se dégrade jusqu'à l'expulsion.

Également, le versement des aides est conditionné à la décence du logement (pour l'ALF et l'ALS). Dans les cas de logements indécents ou insalubres, la possibilité pour la puissance publique de suspendre les aides offre un levier d'action direct à l'encontre des propriétaires responsables, puisque les locataires ne sont alors tenus de payer que le reliquat habituellement dû à leur bailleur (loyer + charges – aides). L'objectif est d'inciter les bailleurs de logements non décents à effectuer les travaux nécessaires à leur mise en conformité, sous un horizon de 18 mois, pendant lequel le montant des aides est seulement conservé par l'organisme payeur et peut encore être versé au bailleur. Au-delà de cette échéance, les aides sont définitivement perdues pour le bailleur.

Plus grave encore, le propriétaire d'un logement frappé d'un arrêté d'insalubrité ou de péril ne peut pas demander un loyer à son locataire tant que l'arrêté n'a pas fait l'objet d'une mainlevée et les aides au logement sont également suspendues pendant cette période.

Aussi, les aides au logement sont versées sous réserve du respect de normes de peuplement. Elles peuvent donc être suspendues si un logement est surpeuplé.

Pour les organismes bailleurs, cette action s'inscrit dans le cadre de conventions signées avec l'Etat, par lesquelles ils garantissent, sur une durée minimale de neuf ans et en contrepartie du versement des aides en tiers payant, la qualité des logements loués.